学术专论

清代东北厅制与驻防区民人管理初探

谢长龙

[摘要] 清代东北地区在设置奉天府及其所属州县后，同知、通判的设置成为进一步管理府州县辖境以外民人的选择。这些佐贰集中设置于聚落初具规模，但又不足以州县治理的地区，并逐渐承担部分政区管理职能。与此同时，八旗驻防城也分管了既有府厅州县区域以外的部分地方事务。由于驻防城管理范围内的民人日益增多，主官为理事同知、通判的厅开始参与管理驻防区内民人事务。随着民人的增多及地方事务的日益繁重，厅逐渐取代驻防城，在光绪初年成为实际行政主体。驻防城在地方治理中的退出，最终促成一个完备的民人管理体系在东北地区形成。

[关键词] 厅制 驻防 东北 地方治理 行政区划

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2024）－05－0084－11

清代东北地区因其特殊的人口构成，旗民两套管理体系同时存在。一方面，八旗驻防体系在清初逐步完备，盛京将军所辖的十四座驻防城置于康熙初年，吉林（宁古塔）、黑龙江一带的驻防城也在雍正年间布局初定。另一方面，顺治十年（1653）始设辽阳府及下辖辽阳、海城二县，康熙四年（1665）改置奉天、锦州二府九州县，雍正四年（1726）又设永吉州及泰宁、长宁两县，至雍正十二年再增义州、复州、宁海县，府州县的管理范围随着民人聚居区域的拓展日渐增长，民人管理体系也逐渐形成。[①] 不过，东北地区本就旗民杂处，此后更有大量民人迁入，居留不定。在府州县管理范围拓展的同时，民人定居范围也不断出于府州县辖境之外。如何有效管理府州县之外的民人，是清代东北地方行政管理长期面对的难题。

在此过程中，“厅”的设置成为乾隆以降东北地区创新行政管理的重要手段。厅制作为明末萌芽、清代加以继承与定型的制度，以其设置灵活、形制多变的特点，而在乾隆朝以降广泛应用于边疆地区，[②] 东北也不例外。自乾隆十二年（1747）改设吉林理事同知始，至光绪二年（1876）改岫岩厅为岫岩州止，厅成为新设政区的唯一选择。只是，不同时期的“厅”虽然共享政区通名，但在地方治理中的具体角色不能一概而论。

[收稿日期] 2022－12－20
[作者简介] 谢长龙（1996— ），男，中国人民大学清史研究所博士研究生，北京 100872，xiecl726@sina.com
[基金项目] 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“基于地方志的清代职官信息集成数据库建设与研究”（21XNLG04）成果。

① 任玉雪：《清代东北地方行政制度研究》，复旦大学博士学位论文，2003 年，第 34－44 页。

② 胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》，《文史》2013 年第 2 辑。

现有关于东北民人治理的研究视角广泛、层次多样，东北地区的厅制亦颇有学者关注。[①] 不过既有研究多停留于政区沿革层面，对制度运行实态的把握稍显不足。尽管对部分个案的剖析较为深入，但对作为整体的厅制，特别是其设置与变化的时代背景及其与八旗驻防体系的关系，仍待深入探讨。[②] 本文即由此切入，重点考察东北诸厅在隶属于驻防体系而非道府，代表将军管理各驻防区内民人时，与驻防官员就哪些事务分工、如何分工，从而展现驻防与厅两种管理体系之间的关系。

一、同知、通判的设置与厅制成型的过程

厅制本萌生于明末西南改土归流及西北卫所区域，入清以后得以延续，并在乾隆年间成为正式地方行政制度的一种。[③] 东北地区并非厅制的发源地，其同知、通判的设置，也主要是借鉴内地、边地已产生的同知、通判分辖制度，用于管理民人事务。不过，东北地区同知、通判的设置在很大程度上受到当地特殊社会背景的影响，从而形成了较为独特的发展脉络。

东北地区厅制发展的起步阶段，情况与直省情形比较类似。清初，在东北民人最为聚集的地区初步设置府州县，而对其他开发程度有限、尚不适宜设置州县的民人聚居地，效仿直省先移设同知、通判作为预备，待其开发成熟后，再改设相对正式的行政管理单元。雍正元年，原设于锦州城内的锦州府通判被调往义州地方；雍正五年，该通判又改为管辖奉天府复州地方。[④] 义州、复州两处通判是东北地区移驻同知、通判管理地方民人的起点，构成了东北地区“厅”的雏形。雍正十二年，两地以分设义州、复州两处散州，宣告开发的初步完成。

除地区开发程度外，义州、复州改通判置州县的原因还包括东北特殊的社会背景。奉天地区旗人密集分布、汉人移民不绝，因此义州、复州两处通判和已设州县一样，要面对辖境内日益增加的旗民交涉问题。旗民交涉事务原本由当地州县与驻防城共同负责，但驻防官员与州县官或通判在会审时各自站定旗民立场，审案时难免各执一词，往往导致徇私审理或恶意拖延。义州、复州通判并非正印官，处理旗民之间的冲突时，与义州、复州城守尉的合作更不得力。改置散州的举措自然提升了义州、复州两处民官的地位，但也不能完全解决旗民交涉问题。

按照义州、复州设置前后时存在的成规，旗民交涉事件一般由理事同知或理事通判处理。理事同知、理事通判是清朝的发明，主要设置于将军一级的八旗驻防城，作为驻防官员的佐贰，管理城内旗民交涉事务。[⑤] 东北地区首先出现的理事通判为奉天府理事通判。[⑥] 与其他驻防城理事同知、通判不同，奉天府辖境旗民广泛杂处，理事通判管理旗民交涉事宜的范围不会限于盛

---

① 东北民人治理，20 世纪的相关研究至任玉雪《清代东北地方行政制度研究》初集大成，此后尚见有关驻防城（如任玉雪：《地方政府的行政实践与国家制度之间的冲突及重塑——以晚清吉林将军双城堡民界的出现为例》,《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 82 本第 3 分，2011 年）、界官（如付永正：《清代东北八旗界官研究》,《清史研究》2020 年第 2 期）等机构管理民人事务的论文。张士尊《清代东北移民与社会变迁：1644—1911》（吉林人民出版社，2003 年）也梳理了东北移民与当地行政管理体制的变迁。至于东北厅制相关研究，除赵国峰《清代东北地方厅研究》（东北师范大学硕士学位论文，2005 年）、任玉雪《论清代东北地区的厅》(《中国历史地理论丛》2011 年第 3 期）外，尚有定宜庄《清代理事同知考略》(《庆祝王锺翰先生八十寿辰学术论文集》，辽宁大学出版社，1993 年）、金丹《清代盛京凤凰城地区的职官体系及其演变》（渤海大学硕士学位论文，2020 年）等。

② 任玉雪将与旗署并列而治的厅另称为“旗厅”，实际上参与了厅与驻防城关系的讨论，见《清代东北地方行政制度研究》，第 175 页。

③ 胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》,《文史》2013 年第 2 辑。

④ 王河等修：《钦定盛京通志》第 1 册，李毓澍主编：《中国边疆丛书》第 1 辑，文海出版社，1965 年，第 356、748 页。

⑤ 定宜庄：《清代理事同知考略》，第 265−267 页。

⑥ 就笔者所见，奉天府通判始见于康熙三年（《清圣祖实录》卷 12，康熙三年五月甲午），但该通判系何年改为理事通判，则没有找到直接相关的史料。不过，按照定宜庄的研究（前引《清代理事同知考略》一文），理事同知、通判制度始于康熙二十四年，因此该通判改为理事通判的时间应不早于该年。

京城内，工作更为繁重。为改善这一境况，奉天府尹于雍正十二年奏准将辖境内管理旗民交涉事务的理事通判数量从一名增为三名。这三名理事通判分驻奉天府承德县、盖平县与锦州府锦县，各自分担多个州县的旗民交涉事务。[①] 为分担处理旗民交涉事务的压力，乾隆二年，宁古塔将军[②] 奏请由永吉州兼理事同知之职，另设理事通判一员辅之。[③] 黑龙江也在乾隆二年设置理事通判。[④] 由此，东北各府州县负责地方行政，而同知、通判则主持旗民交涉事务。

按照成例，理事同知或通判设于直省将军或副都统级别官员所在驻防城，是唯一明确为解决旗民交涉问题设计的官员。东北地区设置理事官员固然顺应了处理旗民交涉事件的需求，但其效果却不尽如意。在民人众多的奉天地区，虽然满足条件的驻防城仅三处，但旗民交涉事件遍布奉天府，理事通判就算增至三名，仍属杯水车薪；吉林民人数量虽不及奉天，但移民带来的压力同样与日俱增；黑龙江的情况则相反，因移民太少，理事通判仅存在一年，便改为理刑司主事。[⑤]

此外，在奉天、吉林地区，州县与理事同知、理事通判的并行，在地方行政上造成新的复杂状况。其中，奉天主要受困于州县与理事通判分工不明确。雍正十二年分设三处理事通判后，按照新的制度安排，奉天府各州县仅能独立处理境内民人案件，事关旗人，便只能等待同时负责数县事务的理事通判前来处理；理事通判虽能独立处理大多数旗民交涉，一旦定谳“军流以上之罪，非例折枷责”，[⑥] 便只能等待州县与当地驻防官员会审，虽可对其中审断不公的情况“时时稽查，即行揭报”，[⑦] 但受制于事务繁多，分身乏术，审案偏颇的局面难以根本扭转。

吉林地区由永吉州知州兼任理事同知的尝试，同样无果而终。宁古塔将军安排兼任的初衷，是希望借此管理永吉州，插手民人事务，但知州作为汉缺官员，一应事务均“申报（奉天）府尹转咨”，即使兼任理事同知，也不受将军节制。[⑧] 宁古塔将军曾要求直接管理永吉州以统一事权，但被吏部以作为驻防官员的将军不属于“地方有司”为由拒绝。可见，将旗民署角色合于同一官员，仍无法消除州县官与驻防官员在案件审理上的隔阂。作为解决方案，吏部同意理事同知的副手理事通判不再受同知节制，而直接听从将军差遣。[⑨] 但吏部的折中方案仍然无法化解冲突局面。宁古塔的同知与通判此后将分别代表奉天府与宁古塔将军，在旗民交涉乃至其他民人事务的处理上，矛盾只会加剧。至乾隆十二年，争执以同时裁去永吉州与理事通判结束，仅保留永吉州的兼衔——理事同知，由宁古塔将军直接管理。[⑩] 新设的理事同知仍在原永吉州衙署办公，接管应办各项事务，并基本维持了原有属员设置，只略加调整，使其符合同知之制，如将州吏目改设巡检，州学正改为宁古塔学正。[⑪]

设置宁古塔理事同知的主要意义在于将管理民人的机构纳入旗人管理体系中。管理户口、

---

① 中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，江苏古籍出版社，1991年，第32-33页。其中，驻盖平县的理事通判负责海城、盖平两县与复州、金州两城（即复州通判所辖之地）事务，后移驻熊岳城（见《清世宗实录》卷150，雍正十二年十二月庚戌）；驻承德县的理事通判负责奉天府其余地区事务；驻锦县的理事通判负责锦州府各县事务。

② 镇守宁古塔等处将军（以下简称宁古塔将军）设于顺治十年，康熙十五年移驻吉林乌拉城（别名船厂）。乾隆十五年十二月，宁古塔将军根据其驻所改称船厂将军（《清高宗实录》卷379，乾隆十五年十二月戊子）；至乾隆二十二年，用于印信的“吉林将军”汉文名称才出现（《清高宗实录》卷533，乾隆二十二年二月乙酉）。同知的命名与将军一致，吉林理事同知这一名称此前虽然间有使用，至乾隆二十二年才正式确立，此前的正式名称先后为宁古塔理事同知、船厂理事同知。

③《清高宗实录》卷48，乾隆二年八月庚午。

④《清高宗实录》卷63，乾隆三年二月戊戌。

⑤《清高宗实录》卷63，乾隆三年二月戊戌。

⑥ 折枷，指清代旗人犯徒、流罪后可免予发遣，仅以枷号代之。“非例折枷责”即旗人犯罪情形严重，不能以枷号折抵。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，第32-33页。

⑧《清高宗实录》卷284，乾隆十二年二月壬戌。

⑨《清高宗实录》卷156，乾隆六年十二月甲辰。

⑩《清高宗实录》卷284，乾隆十二年二月壬戌。

⑪《清高宗实录》卷284，乾隆十二年十月壬戌。

司法、税收等事务的理事官员，虽然也见于其他边疆地区，[①] 但这种以知州规制管理民人事务的理事官员，则堪称制度层面的创举。[②] 宁古塔理事同知的特殊之处在于，这一设计不但可以使其凭借理事官员身份处理旗民交涉事件，而且能以州县规制较好管理民人事务。此时，同知、通判管理民人便不宜解释为当地开发程度不足以设置州县，而应考虑当地社会背景。

具有类似背景的奉天地区在化解行政分工问题时，也对此颇有借鉴。虽然因奉天府的存在，奉天的改革无法裁撤州县，以理事通判代之，但可以弱化理事通判，以州县代行其职。于是，自乾隆十五年始，奉天州县官逐步改用旗员，以便旗民交涉事件"专归州县审结，径报该处将军查核"，使"遇事不必会同办理，较为画一"。[③] 至乾隆二十八年，奉天完成州县官的"旗人化"。如此一来，这些旗人知州、知县便可以兼管州县范围内所有旗民交涉与民人事务，甚至旗人事务。[④] 相应地，驻承德县的理事通判便只负责"照各府督捕厅，专司督缉"，[⑤] 回到始设时的状态；至于驻扎锦州、熊岳城的理事通判，便完全失去专司事项。

既然吉林将军治下的理事同知可以充当管理民人事务的官员，那么奉天地区的理事通判也未尝不可。乾隆二十八年，驻锦州的理事通判"移驻兴京，以资弹压"；[⑥] 乾隆三十七年，驻熊岳城的理事通判也以相同理由移驻岫岩。[⑦] 在乾隆《盛京通志》中，这两处通判不但与其他州县和吉林理事同知并列，其属员规模也与州县更为接近，而其他理事同知、理事通判则不设属员。[⑧] 鉴于前述发生在宁古塔将军与永吉州之间的冲突过程，在与驻防城并存的情况下，设置理事同知、理事通判而非州县管理民人，恐怕也是唯一较为可行的方法。

乾隆中期以降，东北地区以同知、通判为主官，直属于将军或奉天府的地方分防，已经成为一种较为成熟的制度。嘉庆十六年（1811），吉林将军赛冲阿因"伯都讷地广民稠，几与吉林无异"，请"仿照吉林，添设理事同知一员"，[⑨] 说明与驻防城并行设置，管理驻防区内旗民交涉及民人租赋相关事务的理事同知、理事通判已成东北地区的定例。在此前后，这些地方管理机构获得了共同的通名——"厅"，开始以"吉林厅""兴京厅"等名称，出现在嘉庆朝编修的《大清一统志》中。

至此，设置于驻防区内的东北诸厅，似乎形成了一条清晰而完整的发展脉络，即以理事官员分驻地方的制度，是地方事务由旗民分治到统一管理的必然结果。但值得注意的是，与厅的逐步设置同时，东北驻防城体系同样在乾隆中期完整覆盖盛京、吉林（宁古塔）、黑龙江三将军驻防区。[⑩] 厅制的成熟过程还需要以驻防的视角重新叙述，并对驻防在此过程中产生何种影响，作必要的检视。

二、民人管理的困境与权力向厅的转移

乾隆二十八年后奉天各州县改为旗缺，具备了独立处理旗民交涉事务的权力。这一权力是

---

① 定宜庄：《清代理事同知考略》，第 263–274 页。

② 任玉雪：《论清代东北地区的厅》，《中国历史地理论丛》2011 年第 3 期。

③《清高宗实录》卷 356，乾隆十五年正月乙卯。

④ 李小雪：《清代奉天地区旗民案件审理职权的演变》，彭勇主编：《民族史研究》第 13 辑，中央民族大学出版社，2017 年，第 394–409 页。

⑤《清世宗实录》卷 133，雍正十一年七月甲午。

⑥《宫中档朱批奏折》，乾隆二十八年四月初七日盛京将军社图肯奏，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案未加说明者均藏该馆），档案号：04-01-03-0002-003。

⑦《清高宗实录》卷 905，乾隆三十七年三月辛亥。

⑧ 阿桂等修：《钦定盛京通志》卷 39《职官一》，《景印文渊阁四库全书》第 502 册，台湾商务印书馆，1986 年，第 72 页。

⑨《军机处录副奏折》，嘉庆十五年七月初六日吉林将军赛冲阿奏，档案号：03-1465-028。

⑩ 任玉雪：《清代东北地方行政制度研究》，第 34–41 页。

从理事通判处转移而来，但理事通判并非严格意义上的民人管理机构。同时，乾隆二十八年后理事通判被改造为政区，管理既有州县外的区域。但在既有州县之外，管理民人的职责本由驻防城在地方上行使。驻防城同样不是严格意义上的民人管理机构，不过在东北地区，驻防城长期以一种近乎政区的形式，存在于不设府厅州县的广大区域内。①

既然驻防城原在驻防区内行使管理民人的职责，那么如果设置在驻防区内的厅具备独立处理旗民交涉乃至其他事务的权力，这些权力必定是从当地驻防让渡而来。何以驻防城本可管理民人，却还要在驻防区设厅，中央与地方又如何应对各厅设置后的局面，可从乾隆四十四年议设伯都讷厅失败的经过中进行观察。

伯都讷地区原属永吉州，乾隆十二年裁永吉州后，当地民人事务逐步改交副都统办理。其中，审理命盗案件、处置旗民交涉随即由伯都讷副都统负责，原本移交给理事同知的民人“钱谷、杂税”，也于乾隆二十六年开始由副都统自行征收。② 副都统主要指派户司官员负责民人事务，另有直属理藩院的委署主事一名，管理邻近蒙古人群事务，包括民人与蒙人之间的交涉。乾隆四十四年，吉林将军和隆武发现“流寓民人较从前增至数倍”，“钱粮狱讼及旗民交涉诸务”增多到户司难以应付的程度。他注意到品秩更高、身为旗缺的委署主事，请求仿照成例，将其改设理事通判。然而议复意见认为，民人虽多，仍系流寓，“究非土著可比”，与其设置通判后面临流民散去、又须裁撤的尴尬，不如将事务重新分配，旗民交涉及刑名事务均归委署主事办理，而户司仅负责民人及钱粮税务。③ 第一次议设伯都讷厅的尝试就此告终。

伯都讷地区的情形，在民人聚集的奉天地区早有先例。奉天各州县辖区原本有限，往往半包围于对应驻防区内，④ 虽然依照规定，定居州县以外的民人仍由州县就近管辖，但具体归属并不明确。如乾隆时期，承德县、海城县或辽阳州都有可能成为兴京城守尉驻防区内民人的管理者。⑤ 这种做法固然可以打破边界秩序、灵活分配职责，但这些额外事务长期来看将使府州县难以有效处理，这才有将已成闲职的两处理事通判移至驻防区内管理民人之举。为杜绝推诿，事从简便，各理事通判边界的划定原则上与驻防区界一致，或改定较为明确的自然地物边界。如兴京理事通判辖区与承德、开原、铁岭、辽阳州“以兴京、凤凰城、岫岩三城向定旗界为准”，与熊岳通判“以凤凰城、岫岩适中之哨子河为界”。⑥ 为避免单个理事通判负担过大，各辖区也在不断确定合适的管辖范围。为减轻兴京厅的负担，乾隆三十七年置岫岩理事通判，管理岫岩城事务，辖区“即以岫岩旗界为准”。⑦ 乾隆四十一年，又将兴京厅内凤凰城城守尉部分划至岫岩厅。作为平衡，原属岫岩、民人众多的堆金、积金两处民社又划归宁海县。⑧ 在这一系列调整后，奉天通过增加民人管理机构，分担了驻防区内民人的管理需求。

奉天的做法与当地既有的民人管理机构已经颇具规模、体系已经较为完善有关，对于日渐繁重的民人事务，可以依照旧例，从容应对。如果民人管理机构太少，那么将压力分摊到管理旗人的机构中去，就显得比新设一套民人管理体系更合理。前述黑龙江仅历一年便裁撤理事通判、取消民人管理机构，实际就是这一逻辑的体现。面对不得不扩充民人管理职能的情形时，究竟是将其纳入旗人管理体系还是新置民人管理机构，地方可以有不同的选择，而不必固守以驻防治旗人、

---

① 傅林祥：《清代盛京等省的“城守”与“城”》，《史学集刊》2019 年第 4 期。

② 《清高宗实录》卷 300，乾隆十二年十月壬戌；阿桂等修：《钦定盛京通志》卷 35《户口一》，《景印文渊阁四库全书》第 502 册，第 11 页。

③ 《清高宗实录》卷 1085，乾隆四十四年六月戊寅。

④ 一如康熙《盛京通志》卷 8《疆域》所载，任玉雪《清代东北地方行政制度研究》第 4 章第 1 节即就此加以说明。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第 6 册，中国档案出版社，1998 年，第 583-587 页。

⑥ 《清高宗实录》卷 720，乾隆二十九年十月癸巳。

⑦ 《内阁吏科题本》，乾隆三十七年十二月初九日大学士管理吏部事务刘统勋题，档案号：02-01-03-06621-017。

⑧ 《内阁吏科题本》，乾隆四十一年九月初四日吏部尚书阿桂题，档案号：02-01-03-07040-012。

州县治民人的原则。这正为清中后期东北地区旗民官员因分工不明确造成的职权争端埋下伏笔。

至于吉林，前文曾提及，乾隆十二年吉林设置理事同知，继承了永吉州“应办民人刑名、钱谷、杂税等项”职责，但此后其能够处理“民人刑名”的地域范围便在各地驻防自理驻防区事务的风潮下不断缩水。其中，宁古塔副都统驻防区曾于雍正五年设泰宁县，七年便裁，“粮地分赏宁古塔官兵”，一应事务听于副都统一人；① 伯都讷地方的旗民交涉、命盗案件也在设置理事同知后，改交副都统办理；② 此后新设拉林、阿勒楚喀、三姓副都统，各处旗民案件也同时改由当地驻防办理。③ 至于“钱谷、杂税”，伯都讷副都统于乾隆二十六年，宁古塔、三姓副都统于乾隆二十九年，阿勒楚喀副都统于乾隆四十五年分别开始自行征收，仅由理事同知汇总报销。④ 可见在议设伯都讷厅前后，吉林理事同知只能负责吉林副都统驻防区内的事务，其他驻防区内的民人事务则悉数由各副都统下属户司管理。介于奉天、黑龙江之间，这一时期吉林的选择是在地方上同时保留理事同知与驻防城，并将各驻防区内与民人相关的事务分流至旗人管理体系中去。

在这一背景下重新检视伯都讷厅的第一次议设过程，来往交涉公文一方面还原了驻防管理民人的具体情况，另一方面可以管窥厅制在当时的发展程度与相应的社会观念。既然不同意设厅的主要理由是特地设置主官管理、日后流民散去再度裁撤难免尴尬，可推知这一时期设理事通判移驻地方在时人观念中已是一种较为稳定的管理制度，而非旋设旋裁的过渡办法了。这种制度的内涵，从已经设置的吉林、兴京、岫岩等厅来看，绝不止于管理民人而已。和隆武强调民人众多的实情，议复意见却聚焦于其“流寓”与否大作文章，隐约带有对进一步扩大设厅范围的抵触，其原因也在于此。

在租税征收上，厅的管理对象仍以民人为主，但其范围有扩大趋势。如岫岩厅新设时，“应征地丁钱粮、余地租银亦归催征”，⑤ 包括民人耕种民地收获的“钱粮”与旗地的余地上缴的“租银”两类；至于税银，奉天地区自乾隆十九年起规定归驻防城守征收，无驻防城守处归奉天府通判督征。⑥ 而按吉林厅成例，厅可以征收“民人杂税”，这本是旗署的职权范围，一旦伯都讷设厅，便可能染指这一旗署禁脔。

在刑名方面，厅的管理对象同样不限于民人。如岫岩厅“界内命盗户婚等案，悉归该通判，分别旗民，照例办理”，⑦ 乾隆四十一年兴京厅重新划界时，权限与岫岩厅看齐，⑧ 厅可以管理的司法事务并不区别旗民，甚至包括旗人互控案件的处理权。⑨ 这样一来，如果驻防不足以应付日渐繁重的民人事务，一旦需要设厅，那么按照定例，驻防不仅要交出经济层面的部分收益，连审理旗民交涉事件中对旗人的潜在庇护权力，乃至旗人互控案件中权力寻租机会也可能一并放弃。这对任何一处驻防而言，都无疑是重大退让。

可见，民人大量流入，管理需求激增，既有建置不堪重负，这是清代东北设厅的较为显性

---

① 《清高宗实录》卷 356，乾隆十五年正月乙卯。

② 《清高宗实录》卷 300，乾隆十二年十月壬戌。

③ 萨英额：《吉林外纪》卷 5《事宜》，《吉林外纪 吉林志略》，吉林文史出版社，1986 年，第 74 页。

④ 阿桂等修：《钦定盛京通志》卷 35《户口一》，《景印文渊阁四库全书》第 502 册，第 11–12 页。拉林副都统于乾隆三十四年裁撤。

⑤ 《清高宗实录》卷 905，乾隆三十七年三月辛亥。

⑥ 阿桂等修：《钦定盛京通志》卷 38《田赋二》，《景印文渊阁四库全书》第 502 册，第 58 页。

⑦ 《清高宗实录》卷 905，乾隆三十七年三月辛亥

⑧ 《清高宗实录》卷 1016，乾隆四十一年九月乙丑。

⑨ 例如“兴京厅旗兵双德因被索还抵欠铁锅纠纷咬伤关明保身死”一案，涉案双方双德是正白旗兵，死者关明保也是旗人，而本案却由兴京理事通判报予奉天府尹衙门。见《内阁刑科题本》，乾隆四十六年七月二十九日盛京刑部侍郎荣柱题，档案号：02-01-007-023354-0001。

的原因。无论以“流民”还是“土著”看待民人，都不影响其规模日益扩大的事实。然而，在移民大量涌入的背景下，原有的地方管理机构即驻防衙门，即使不足以应付日渐繁重的民人事务，却也不想因新机构设置而丧失管理民人获得的权益，这才是管理失衡的主因。

驻防体系对此的反应可见于伯都讷厅的第二次议设过程。在乾隆四十四年议设未果后，伯都讷厅于嘉庆十六年成功设置。在“伯都讷地广民稠，几与吉林无异”的前提下，新设理事同知既然驻地也位于驻防城，理应遵循吉林、兴京、岫岩等厅前例，“专管地方刑钱及旗民交涉事务”。[①] 但在承认这些成例的基础上，吏部议复中特地重申吉林将军的意见，即无论案件审理或是催征钱粮杂税，厅首先都应上报当地的副都统衙门，财政收入也由副都统衙门查收、支配。[②] 与设置前相比，伯都讷理事同知接手了此前委署主事的全部事务与户司的大部分事务，但角色也与这两者类似，实际成为伯都讷副都统的下属。吉林厅与吉林将军同城，事务毋庸转咨；兴京、岫岩两厅隶于奉天府，也不必经行城守尉；新设的伯都讷厅则受制于副都统衙门，因此设置时并不能像岫岩厅那样明确命盗户婚等案“悉归”其处理。

东北地区相继出现吉林、兴京、岫岩、伯都讷四厅，是民人数量逐渐增多的结果，也说明管理民人的制度逐渐定型，可以进一步推广。但从伯都讷厅的例子来看，在吉林、兴京、岫岩三厅之后，新设置的厅的情况会有较大不同。因为较早出现的各厅，接手的多是原属州县的权力——兴京、岫岩、凤凰城、吉林等处驻防区内民人，原本便由附近州县遥隶或直接管理，当地驻防对厅取代州县的设置，不致有格外强烈的反应。可是此后再行设置的各厅将只能从驻防城处获得这些权力，以更偏向民人管理机构的角色行使管理一切关涉民人的职能，几乎完全取代原有的旗人管理机构。两者之间的冲突因之难以避免。

从中央到地方、从将军到驻防城最终需要做出抉择，即更有效地管理民人与继续维持驻防体系在地方治理中的地位，二者孰轻孰重。在伯都讷厅两度提议设置的过程中，可以看到中央和地方官员都对在驻防区中设厅有所保留。而在厅的管辖范围进一步扩大时，驻防体系对此更强烈的回应势必同时到来。

三、厅的地位变化与驻防的退场

嘉庆朝以降，东北政区新设进入低潮，直到同治元年（1862）才再次出现厅的新设。至光绪时期，厅的数量迅速增加，日益成为地方治理的主体。讨论厅与驻防的关系何以发生反转，首先需要关注嘉庆至光绪这一看似变化较少的时期。虽然受时代背景与地域环境影响，各地具体情况不尽相同，但厅的性质在这一时期的变化还是可以找到较为清晰的脉络。

东北厅制进一步改变的基础仍是民人数量的增多。乾隆后期开始，直省人口压力日益加剧，奉天由人口输入区转为输出区，[③] 移民向更北的吉林、黑龙江迁徙。移民进入吉林相对较早，集中于伯都讷、阿勒楚喀副都统驻防区。伯都讷境内，除原在伯都讷城附近者，[④] 后续民人垦种之地先后位于拉林河西岸地方，[⑤] 以及孤榆树屯西北、拉林河南岸、苇塘沟河以东等区域。[⑥] 阿勒楚喀境内，较早者围绕拉林城、双城堡，较晚者则分布在玛延河下游、五常堡之南、蜚克图池

---

① 《军机处录副奏折》，嘉庆十五年七月初六日吉林将军赛冲阿奏，档案号：03-1465-028。

② 《内阁吏科题本》，嘉庆十六年六月初九日大学士管理吏部事务禄康题，档案号：02-01-03-08888-018。

③ 张士尊：《清代东北移民与社会变迁：1644—1911》，第 122 页。

④ 《吉林志书 吉林分巡道造送会典馆清册》，吉林文史出版社，1988 年，第 8 页。

⑤ 《清仁宗实录》卷 190，嘉庆十二年十二月丙戌。

⑥ 长顺修、李桂林纂、李澍田等点校：《吉林通志》卷 31《食货志四 · 屯垦》、附图第八图《伯都讷厅图（伯都讷城附）》，吉林文史出版社，1986 年，第 533、569 页及“附图”。

东围场等处。[①] 除民众自发迁居外，政府推动实边也是移民增加的重要原因。咸丰九年（1859），吉林将军景淳、黑龙江将军特普钦联名上奏，要求在东北“以中国之旷土，居中国之民人”，积极吸引民人垦荒。[②] 此时在黑龙江一侧的松花江岸上已分布着私垦民人，官方则划出蒙古尔山、巴彦苏苏一带作为出放地。[③]

吉林、黑龙江两属安置垦民时，出放的是远离旗人旗地的“荒地”，这进一步增加了原有驻防体系管理迁入民人的难度。在不设厅的区域，负责管理的“协佐防校等官”多不谙律法、难以应对具体事务，只能任听笔帖式、胥吏等摆布；[④] 而在设厅的伯都讷地区，办事流程相比以往先由理事同知归于副都统，再择其命盗及徒流以上各案上报吉林将军的规定，也在逐渐发生变化。[⑤] 从中国第一历史档案馆藏刑科题本看，至迟道光八年（1828）开始，吉林将军收到的部分徒流以上案件由伯都讷厅直接上报，[⑥] 说明伯都讷厅从属于驻防的原则开始出现松动。此后，伯都讷厅在其管理范围内，至少是部分情况下，不再向地方驻防负责，而直接向将军负责，成为实际管理民人、民地的主体，角色也向吉林、兴京、岫岩三厅靠拢。站在驻防立场，这种安排短期内不影响钱粮收益，还减轻了处理民人事务的压力，自然并无不可。但长期来看，厅终将绕过驻防，不受驻防影响地管理大部分的地方事务，这就非驻防所能接受。

有鉴于此，同治元年黑龙江新设呼兰理事同知时，即限制其只能管理旗民交涉事务；至同治三年，其职权开始扩展到其他各项事务，但仅限民人聚居的巴彦苏苏等地。[⑦] 呼兰厅不能全面管理驻防区内的刑名与民人钱粮事务，无疑较此前四厅情况有所让步，但呼兰城守尉与呼兰厅划清界限、分治庶务的安排，实际是为了确保在厅绕过驻防后，驻防仍能掌控部分权益，因此这一安排更是驻防体系的妥协。

照此发展下去，当民人进一步增多、垦地进一步扩大时，驻防的让步便将迎来质变，厅终将取代驻防，成为驻防区内唯一直接向将军负责的机构。光绪初年奉天、吉林先后推动官制改革，便体现出这一趋势。光绪元年盛京将军崇实变通官制，限制各地驻防插手地方治理；此后吉林将军铭安也力陈旗署治理地方之弊，认为吉林应当仿效奉天，多设“地方亲民之官”以强化治理，而驻防官员“止准管理旗务、防剿盗贼”。[⑧] 在此影响下，吉林各厅“一切刑名钱粮事件由该同知径详将军衙门核办”，毋庸副都统转咨。[⑨] 在厅之上，吉林于光绪八年设分巡道，起到类似奉天府总领民人事务、统管府厅州县的作用。[⑩] 相较于吉林，奉天、黑龙江的改革则不彻底。光绪五年奉天在盛京围场地带新设的海龙厅仍只能“管理词讼”，另设直属盛京将军的海龙

---

① 《军机处录副奏折》，咸丰四年八月十二日吉林将军景淳奏，档案号：03-4468-049；光绪《大清会典事例》卷 167《户部十六·田赋·开垦二》。

② 《清文宗实录》卷 294，咸丰九年九月己卯。

③ 中国边疆史地研究中心、黑龙江省档案馆编：《东北边疆档案选辑》第 122 册，广西师范大学出版社，2007 年，第 35-36 页；《清穆宗实录》卷 51，同治元年十二月癸未。

④ 吉林省档案馆、吉林省社会科学院历史所编：《清代吉林档案史料选编（上谕奏折）》，内部发行，1981 年，第 59 页。

⑤ 商佳琪：《清代吉林将军辖区刑事司法研究》，长春师范大学硕士学位论文，2018 年。

⑥ 《内阁刑科题本》，道光八年十一月二十一日大学士管理刑部事务托津等题，档案号：02-01-007-029626-0007；咸丰二年六月十三日刑部尚书恒春等题，档案号：02-01-007-032993-0022；同治元年闰八月二十一日刑部尚书恒春等题，档案号：02-01-07-12081-007。检诸道光七年成书的《吉林外纪》，各理事厅“凡民人及旗民交涉、人命、盗窃词讼等案，罪应徒流以上者，具稿呈请，分别咨部”。（萨英额：《吉林外纪》卷 5《事宜》，《吉林外纪 吉林志略》，第 76 页）从刑科题本看，并非所有案件都不经过副都统核转，《吉林外纪》的描述略嫌绝对化。

⑦ 黑龙江档案馆编：《黑龙江设治》，1985 年，第 387 页。

⑧ 《清代吉林档案史料选编（上谕奏折）》，第 59-60 页。

⑨ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第 1 辑，中华书局，1995 年，第 629 页。

⑩ 《吉林通志》卷 25《舆地志十三·廨署》，第 445 页。

城总管负责税银、田赋征收。[①]至于黑龙江，不但各厅仍受到驻防严格制约，[②]能总领民人事务的分巡道也迟至光绪三十年才出现。[③]整个东北地区仍处在二元管理体制向一元体制过渡之中。

光绪初年虽然未能在东北各地彻底推广道厅之制，但确立了厅在地方行政，特别是在钱谷事务中的地位，即驻防不但在此前已经逐渐失去大部分刑名事务的处置权，还将因此失去既有或潜在的部分财政收入。在奉天，新办河税、斗税均由各属民官收取。在吉林，至光绪八年为止，吉林所有民官均从旗署处接管了杂税的支配权，[④]并往往以"遇有佃民词讼事件，均归厅官管理"为由，将旗民地租赋的收取所得由驻防户司逐步划至厅的名下。[⑤]在黑龙江，呼兰厅内"应征之税尽归同知衙门征收，牲畜、当税而外，增烟、酒、油、麻四种"，且这些新增税种往往晚一步才见于驻防辖境。[⑥]这就进一步迫使驻防城让渡其所剩无几的权力，从而引发新的冲突。

驻防对此的反应主要分为三类。以双城堡、伯都讷为代表的驻防采取抗议的方式。如双城堡协领在光绪八年设置双城厅，厅署要占用原旗署衙门办公时，派人将原旗署衙门直接拆毁。[⑦]以阿勒楚喀为代表的驻防采取消极抵抗的方式，拒绝厅署干预驻防城附近旗地的事务。光绪初年设置的宾州厅虽然名义上管理整个阿勒楚喀副都统驻防区，但副都统驻守的阿城及其附近地区"除命案一端外，余如词讼、捕盗、街政、租赋无一不归副（都统）署管理"。[⑧]以呼兰为代表的驻防则仍将厅置于自己的影响之下。在钱谷上，呼兰、绥化两厅"屯租仍归（呼兰副都统）督催，兼任考成"；[⑨]在刑名上，两厅处理的案件在光绪初年已改经呼兰副都统咨报将军，[⑩]甚至其同知就往往由佐领、参领、骁骑校等副都统属员署任。[⑪]这些都反映出厅在性质上发生变化后，权力进一步扩展中所遇到的阻力。

不过这些阻力无法阻止厅在奉天、吉林地区获得相对驻防官员的优势地位，只有黑龙江地区的驻防依托旗人管理体系仍在坚持。在旗人管理体系逐渐淡出地方治理的同时，东北各厅的首官性质也普遍发生变化，即由理事同知、理事通判改为抚民同知、通判加理事衔。这意味着其角色从代驻防城管理民人事务的属员，向辖境内各项事务的管理者转换。从这个角度上说，嘉庆以来新设各厅，至此才与乾隆时期所置三厅性质接近。此后在驻防区内新设的厅，如吉林的绥芬与延吉两厅，也分别主管宁古塔、珲春副都统驻防区内各项事务。[⑫]虽然新设的厅也会出

---

① 光绪《东华录》卷 27，光绪五年闰三月庚寅，《清东华录全编》第 20 册，学苑出版社，2000 年，第 278 页。

② 张士尊：《清代东北移民与社会变迁：1644—1911》，第 278-287 页。

③《清德宗实录》卷 538，光绪三十年十一月乙未。

④《吉林通志》卷 43《经制志八 · 征榷》，第 736-740 页。

⑤ 铭安：《请续设民官升改各缺疏》（光绪七年），盛康辑：《皇朝经世文编续编》卷 33《户政五 · 建置》。

⑥ 宣统《呼兰府志》卷 3《财赋略》，《中国地方志集成 · 黑龙江府县志辑》第 1 册，凤凰出版社，2006 年，第 74 页。

⑦ 任玉雪：《清代吉林将军双城地区的身份制度与旗界、民界（1815—1911 年）——兼论东北地区的封禁政策》，《中国历史地理论丛》2013 年第 3 期。

⑧ 李澍恩：《宾州府政书》，宾县史志编修委员会，1984 年，第 10 页。

⑨ 徐宗亮：《黑龙江述略》，黑龙江人民出版社，1985 年，第 48 页。

⑩ 如《刑部—法部档案》，光绪七年十月二十五日黑龙江将军（定安）致都京刑部，档案号：16-01-002-000204-0039。

⑪ 如第二任同知松英额以火器营参领署、第五任托蒙阿以骁骑校署、第七任佛尔果春以佐领署（见《内阁刑科题本》，同治十二年二月二十九日刑部尚书全庆题，档案号：02-01-07-12812-026）、第八任苏楞额以佐领署，此外第十任德色勒布本任银库主事，虽非驻防官员，但同样是呼兰副都统的僚属。以上除佛尔果春外，均见《呼兰府志》卷 2《政治略 · 行政丁 · 各官姓名录》，第 50-51 页。

⑫ 徐世昌：《东三省政略》卷 1《边务 · 绥芬篇 · 纪建置》，吉林文史出版社，1989 年，第 296 页；吴禄贞：《光绪丁未延吉边务报告》第 3 章《延吉厅之地理 · 位置》，吉林文史出版社，1986 年，第 36 页。按，厅界与原驻防区界并不完全一致：绥芬厅东北之一部于光绪三十三年划入新设密山府，而延吉厅所属大绥芬河以南部分地区在光绪二十八年后划入绥芬厅。除此之外，截至宣统元年，两厅边界与宁古塔、珲春两副都统固有边界相同。参见江震：《清末吉林东部县级政区界线的变迁》，《中国历史地理论丛》2024 年第 1 期。

现无法应对其辖境内各项事务的情况，[①] 但这只会促使当地进一步改设更多府厅州县，以各处民人垦地为基础设官分治，权力不再回到驻防手中。

即使是在厅出现最晚、受驻防制约最大的黑龙江，其发展变革的大趋势也是一致的。“既广民屯，必增民官，久而改建行省，将旗营等诸内省驻防，举数百年权利，拱手而去，非仅区区一城之得失也。”[②]“既广民屯，必增民官”的趋势固然会遭遇不同程度的阻挠，但最终会走向相同的结果。光绪三十三年，东北三省取代了将军为首的驻防体系，驻防的权力让渡也终于完成。[③] 此后，黑龙江省也迎来了政区大量增置的局面。

四、结语

仅就本文举出的实例而言，清代东北的厅已经展现出丰富的形态，并具有鲜明的过渡性特征，其在地方治理中的作用不可一概而论。东北厅制的发展不是简单的政区变更过程，对当地原有的驻防官员而言，其背后另有一条逻辑链：民人数量增多——旗民、民人交涉增多，设厅主导刑名——各项事务尤其是民人事务激增，为避免承转，管理民人的厅乃至新设的道直接与将军对接，并因之支配钱谷——驻防失去其地方治理作用。最终，东北三将军改建为东三省，驻防体系完全退出地方治理。同一时期不同的厅，便有可能处于这一链条上不同的演进阶段。如光绪初年存在的厅中，直接与将军或分巡道对接者有之，直接受制于地方驻防者亦有之；完全执掌一地行政者有之，境内驻防仍在部分地区开展治理者有之，甚至仅司刑名、始终未与财政者亦有之，如海龙厅直到光绪二十八年改厅设府时，才从海龙城总管处获得税银、田赋的支配权。[④] 因此，要研究厅的发展规律，除以时段、地域分类观察厅在地方管理中的适应性外，还需重视清人的总结，以便理解各厅实际所处的不同阶段。

尽管东北驻防体系管理民人具有悠久传统，但其对民人的管理方式与厅存在很大差异，对管理目标和效果的评定也不尽相同。辖区内未设厅的驻防官员虽然肩负管理民人的责任，但并不真正具备管理民人的能力。驻防之下，刑名事务由不谙律法的佐领及其属员处理，[⑤] 钱谷事务则由其下界官及其所属查界领催等分区承办，[⑥] 相比于厅之下的刑名、钱谷事务赖于乡约、嘎山达、守堡等管理村屯的基层组织首报、转解，副都统衙门户司无从对接至管理村屯的基层组织，最终刑名、钱谷事务分别任由胥吏、界官摆布，治理败坏，在所难免。如徐世昌所言，“以治兵之职，而辖理民之官”，必定“隔阂既甚，牵掣斯多”，最终“无一利之能兴，无一弊之不出”。[⑦]

由此，如何从驻防处接管权力、接管多少权力的区别，造成不同的厅在性质与地位上的差异。对本文提及的各厅而言，无论权力自何处让渡，这些同知、通判都应全面负责辖境内的旗民事务，但相比直省地区将钱粮征收、命盗招解视为“专管地方”的首要职责，东北地区的厅并不能保证“在一定地域内排斥同级行政权力的进入”，[⑧] 毕竟已有驻防体系在此。在旗民地分布错综复杂、相应事务分离成为常态的东北地区，地方机构如果不能统一管理杂处的旗民人等，

---

① 徐世昌：《续陈分查宁古塔、伯都讷、蜂蜜山等处要地情形折》，《退耕堂政书》卷 7《奏议七》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 23 辑，文海出版社，1968 年，第 346–352 页。

② 徐宗亮：《黑龙江述略》，第 48 页。

③《清代吉林档案史料选编（上谕奏折）》，第 84–85 页。

④《军机处录副奏折》，光绪二十八年六月十五日政务处大臣奕劻奏，档案号：03–5418–106。

⑤ 商佳琪：《清代吉林将军辖区刑事司法研究》，长春师范大学硕士学位论文，2018 年。

⑥ 付永正：《清代东北八旗界官研究》，《清史研究》2020 年第 2 期。

⑦ 徐世昌：《退耕堂政书》卷 5《奏议五》，第 229 页。

⑧ 胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》，《文史》2013 年第 2 辑，第 267、277 页。

将直接意味着该机构不存在内在连续、外缘封闭的“辖境”。① 因此在东北地区，“专管地方”之“专”的意义首先在于统一管理旗民的刑名或钱谷事务。这应是东北地区与直省地区、驻防区内与驻防区外最大的差异所在。

总之，在乾隆时期东北分别设置吉林、兴京、岫岩三厅之后，直至嘉庆中期，驻防区内各厅还只能为当地驻防分管民人相关事务。厅能进一步在光绪年间获得驻防区内大多数地方事务的管理权，是后续两度演变的结果。首先是自嘉庆中期到光绪初年，厅逐渐过渡为直属于将军的刑名及民人钱粮事务管理者；其次在光绪初年之后，厅逐步接管驻防剩余的行政职能，成为与府州县更为相近的政区。东北厅制的发展，既是在移民规模增加、管理机构不足时的一种现实选择，也是原有驻防体系难以胜任理民之责、更加成熟的民人管理体制持续发挥影响的必然结果。随着驻防退出地方治理，厅也结束了其历史使命。清末新政时期虽新设直隶厅、散厅多处，但其形制则与此前有较大变化，不再具有独特的过渡性政区特征。厅与府州县的区别逐渐消失，并最终在 1913 年“划一令”的推动下合而为一，厅最终在全国范围内退出历史舞台。

References

Ding Yizhuang. “Qingdai lishitongzhi kaolue” (Study on *lishitongzhi* during the Qing Dynasty). In *qingzhu Wangzhonghan xiansheng bashi shouchen xueshu lunwenji* (Collection of academic papers to celebrate the 80th Birthday of professor. Wang Zhonghan), Shenyang: Liaoning daxue chubanshe, 1993.

Fu Linxiang. “Qingdai Shengjing dengsheng de ‘chengshou’ yu ‘cheng’” (A study of *Chengshou* and *Cheng* in Shengjing and some other provinces in the Qing Dynasty). *Shixue jikan* (Collected Papers of History Studies) 4 (2019).

Hu Heng. “Tingzhi qiyuan ji qi zai qingdai de yanbian” (Origins and evolution of Ting in the Qing Dynasty). *Wenshi* (Literature and History) 2 (2013).

Ren Yuxue. “Lun qingdai dongbei diqu de ting” (Study on *Ting* System in Northeast of China during Qing Dynasty). *Zhongguo lishi dili luncong* (Journal of Chinese Historical Geography) 3 (2011).

On the Relationship between Sub-prefectures (*Ting*) and Management over Civilians under Garrisons in Northeast China during Qing Dynasty

XIE Changlong (The Institute of Qing History, Renmin University of China; xiecl726@sina.com)

Abstract: After *Fengtian Fu* with its subordinate *Zhou* and *Xian* were founded in Northeast China, further effective management were required outside those prefectures. The establishment of *Tongzhi* and *Tongpan* then became the important way to manage people under control of the eight-banner garrisons before. When these *Tongzhi* and *Tongpan* began to take charge of the gathering immigrants used to be managed by nearby *Zhou* and *Xian*, garrisons managed all the affairs in their own ranges. However, when settled newcomers became too many for garrisons to deal with, *Tings* were introduced into the range of garrisons, mainly taking charge of immigrants and related judicial affairs. *Tings* and the set of institutions of administrative divisions finally exempted garrisons from any affairs related to civilians or jurisdiction when the cultivators continued immigrating throughout the entire Northeast China area, ending up with a complete replacement over eight-banner garrisons in local administrations.

Keywords: system of sub-prefectures (*Ting*), Eight-Banner garrisons, abalienation of authority, local governance, administrative division

① 任玉雪曾解释过类似现象，即由于奉天州县与当地驻防分别只负责管理民人村落与旗人聚落，两者的辖境实际是相互交叉、彼此重合的，见《清代东北地方行政制度研究》，第 97–103 页。